

# Misteri Rekening 502

by Zulkarnain Sitompul

Dasang surut isu rekening 502 atau lengkapnya rekening 502.000002 “Bendahara Umum Negara untuk Obligasi dalam rangka Penjaminan” seolah mengikuti iklim politik. Persoalan ini bermula dari temuan BPK yang menyatakan telah terjadi penyimpangan dalam pembebanan Rek. 502 oleh Bank Indonesia dan BPPN. Sejumlah pejabat, termasuk petinggi BI dan BBPN baik mantan maupun yang masih aktif secara bergiliran diperiksa oleh kepolisian.

Saat ini sudah lima orang dinyatakan sebagai terdakwa. Terjadi perdebatan hangat, apakah para petinggi dan lima orang terdakwa itu telah melakukan tindak kriminal atau malah telah melakukan upaya maksimal untuk mengatasi krisis sehingga layak menerima penghargaan.

Secara teoretis memang sering kali terdapat batas yang sempit antara legalitas dan ilegalitas serta antara *mala in prohibita (prohibited evil)* dan *mala in se (evil in itself)* khususnya untuk tindak pidana ekonomi seperti tindak pidana perbankan atau pasar modal. Kesulitan serupa juga terjadi apabila suatu peristiwa melibatkan penyelenggara negara. Hal ini antara lain karena eratnya keterkaitan antara kebijakan publik sebagai kebijakan negara dengan tindak pidana korupsi. Pelaku sering merasakan dirinya tidak jahat tetapi hanya karena kesialan (*unfortunate mistake*) atau secara teknis tidak berbuat apa yang diharuskan (*technical omission*).

Kita tentunya sepakat bahwa hukum harus ditegakkan dan para kriminal dihukum berat, Suatu hal yang sudah langka di negeri ini. Padahal, menurut Max Weber kunci berfungsinya perekonomian adalah tegaknya hukum dan hukum haruslah mengandung unsur paksaan. Sanksi hukum adalah kombinasi antara kekuasaan dan legitimasi sehingga hukum adalah *power* dan *authority*. Namun demikian, penegakan hukum tentunya harus dilakukan dengan berhati-hati. Jangan sampai terjadi apa yang disebut dengan *over criminalization* atau kriminalisasi yang berlebihan. *Over criminalization* ini pada gilirannya dapat memperberat beban dunia usaha dan pengemban tugas publik.

Oleh sebab itu, untuk melihat apakah masalah rekening 502 merupakan isu kriminal atau hanya ketidakmujuran diperlukan penelusuran secara menyeluruh. Perlu dicermati latar belakang terjadinya, proses pelaksanaannya dan tentunya keabsahan

atau legalitas keberadaan rekening 502 tersebut. Hal ini diperlukan untuk melihat apakah pelaku telah dengan sengaja (opzet) melakukan perbuatan penyalahgunaan wewenang dan memang menghendaki dan mengetahui bahwa perbuatan itu dilarang dan pelaku tetap melakukannya.

Dari namanya rekening 502 pasti terkait dengan program penjaminan yang dilaksanakan pemerintah sebagai upaya mengatasi krisis yang melanda Indonesia mulai medio 1997. Program penjaminan itu sendiri terdiri dari program penjaminan kewajiban bank umum, program penjaminan BPR, program penjaminan dalam rangka *trade maintenance facility*, *inter bank debt exchange offer*, tunggakan *trade finance*, tunggakan bunga valuta asing, post shipment wesel ekspor berjangka dan deposito berjangka Bank Indonesia valuta asing. Singkatnya program penjaminan untuk bank umum dan BPR serta penjaminan terhadap kewajiban luar negeri. Suatu program dengan cakupan yang luas sesuai dengan tingkat krisis yang melanda.

Program penjaminan itu ditujukan untuk dua hal yaitu: *Pertama*, mengembalikan kepercayaan masyarakat kepada perbankan nasional dan *kedua*, mengembalikan kepercayaan perbankan internasional terhadap perbankan domestik. Program penjaminan dalam rangka *trade maintenance facility*, *inter bank debt exchange offer* dan tunggakan *trade finance* misalnya dimaksudkan untuk hal yang kedua. Sedangkan yang pertama diluncurkan akibat terjadinya *rush* pada industri perbankan nasional. *Rush* adalah suatu peristiwa yang menakutkan regulator dan merugikan masyarakat.

Rekening 502 itu sendiri dibuka atas dasar permintaan menteri keuangan yang sekaligus memberikan kewenangan kepada BPPN dan BI untuk menggunakannya. Pembebanan rekening 502 oleh BI dilakukan untuk pembayaran program penjaminan yang dilaksanakan oleh BI, misalnya program penjaminan BPR dan *trade finance*. Sedangkan untuk penjaminan bank umum berdasarkan perintah dari BBPN tentunya setelah melalui prosedur yang ditetapkan. Pembebanan tersebut kemudian dilaporkan kepada Menteri Keuangan sebagai pemilik rekening. Sumber dana rekening 502 tersebut berasal dari Surat Utang Pemerintah.

Dalam pelaksanaan program penjaminan tersebut muncul beragam masalah. Mulai dari kesulitan melakukan verifikasi, "keadaan memaksa" sampai pada kekeliruan menentukan nilai tukar. Masalah juga muncul ketika keputusan-keputusan yang diambil diukur dengan ketentuan hukum formal yang berlaku. Ambil misalnya kewajiban untuk membayar tunggakan perbankan nasional terhadap perbankan asing yang didasarkan pada Frankfurt Agreement. Apabila dilihat dari kaca mata legalistik tentunya dapat menimbulkan masalah. Karena tidak pernah ada yang dikenal dengan perjanjian (*agreement*) sebagaimana yang dikehendaki oleh undang-undang, apatahlagi kalau harus disyaratkan dibuat dihadapan notaris. Yang ada hanyalah *gentlement agreement* antara wakil pemerintah RI dan perwakilan kreditur asing yang berisi: *Pertama*, Trade Maintenance Facility, yaitu perbankan asing akan memberikan dan membuka kembali *credit line* dalam rangka perdagangan internasional kepada perbankan nasional. *Kedua*, Interbank Debt Exchange Offer Program, yaitu perbankan asing akan menjadwalkan ulang pinjaman luar negeri perbankan Indonesia. *Ketiga*, Indonesian Debt Restructuring Agency (INDRA), yaitu penyelesaian utang luar negeri swasta melalui upaya restrukturisasi utang. Ketiga butir kesepakatan itu baru dapat dilaksanakan apabila pemerintah telah menyelesaikan seluruh tunggakan (*arrears*) perbankan nasional terhadap perbankan asing baik dalam rangka *trade finance* maupun *interbank debt*.

Bank-bank yang tunggakan utangnya ditalangi oleh pemerintah tersebut diwajibkan untuk menyerahkan jaminan sebesar nilai tunggakan yang telah dibayarkan. Namun demikian, dalam perjalanannya krisis semakin dalam dan berkembang rumor di pasar keuangan internasional bahwa pemerintah tidak bersedia menyelesaikan pembayaran tunggakan perbankan nasional. Untuk mengatasi kondisi yang semakin memburuk tersebut pemerintah terpaksa tetap membayar tunggakan meski bank yang menunggak itu tidak memiliki nilai jaminan setara dengan jumlah talangan yang diberikan. Pada waktu akan melakukan pembayaran timbul kesulitan dalam verifikasi. Karena harus dilakukan verifikasi terhadap 3.600 transaksi L/C dalam waktu singkat.

Contoh lain adalah pembayaran yang dilakukan terhadap nasabah suatu BPR yang terpaksa dilakukan. Pembayaran dilakukan untuk menghindari situasi yang lebih buruk karena kemarahan nasabah yang banknya bangkrut. Kemarahan tersebut misalnya ditumpahkan dengan memblokir gedung kantor sehingga keputusan harus segera diambil. Meski, langkah-langkah pengamanan administratif tetap dilakukan dengan melibatkan aparat penegak hukum.

Lantas, ukuran apa yang dapat diterapkan untuk menetapkan apakah suatu peristiwa adalah tindak pidana atau kesialan. Ukuran yang dapat dipergunakan antara lain adalah *pertama*, apakah keputusan diambil berdasarkan informasi yang dimiliki dan informasi tersebut dipercaya kebenarannya (*the best information available*). *Kedua*, pengambil keputusan tidak memiliki kepentingan pribadi dengan keputusan yang diambil dan memutuskan dengan iktikad baik dan *ketiga*, memiliki dasar rasional untuk mempercayai bahwa keputusan yang diambil adalah yang terbaik bagi masyarakat. Tidak adanya kepentingan pribadi dan iktikad baik dapat diketahui dengan melihat apakah dengan keputusan yang diambil si pengambil keputusan diuntungkan. Harus juga dipertimbangkan situasi dan kondisi pada saat keputusan itu diambil. Dalam keadaan krisis (darurat) tentu tidak dapat diharapkan dapat ditempuh prosedur dan cara-cara yang berlaku dalam keadaan normal. Ukuran lainnya yang dapat digunakan adalah sebagaimana yang dikatakan oleh Hakim Agung Amerika Serikat, Benjamin N. Cardozo (1932 s.d. 1938) "*the thing that counts is not what I believe to be right. It is what I may reasonably believe that some other man of normal intellect and conscience might reasonably look upon as right*". Persyaratan ini haruslah diterapkan dengan sangat berhati-hati, syarat utama memberlakukannya adalah seluruh informasi yang relevan telah diungkap (*disclosed*) ke masyarakat. Satu hal lagi, dalam hukum pidana berlaku prinsip pembuktian *beyond reasonable doubt*.\*\*

• *Pilars No.14/Th. VII/05-11 April 2004*